

# **ANALISIS PRIORITAS NASKAH AKADEMIK DAN USULAN RAPERDA DPRD PROVINSI JAWA BARAT**



**Dr. Moh. Dulkiah, M.Si.**  
NIP: 197509242007101001

**Dr. E N G K U S, SE, M.Si**  
NIP 196207051983031014

**SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN DAERAH  
PROVINSI JAWA BARAT  
2016**



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT, karena berkat limpahan Hidayah dan Inayah-Nya, draft laporan akhir penentuan prioritas pembahasan Raperda ini dapat diselesaikan dengan baik.

Laporan Akhir ini merupakan pelaksanaan penyusunan berisi prioritas rancangan pembahasan Raperda oleh DPRD Provinsi Jawa Barat, baik dari segi metodologi maupun teknis pelaksanaan yang digunakan. Secara konsepsional, Program Legislasi Daerah (Prolegda) diadakan agar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dapat dilaksanakan secara berencana. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang kemudian dalam Program Legislasi Daerah tersebut ditetapkan skala prioritas rancangan peraturan daerah yang akan dibahas serta dibentuk, sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di masing-masing daerah. Proses pembentukan peraturan daerah harus terlebih dahulu melalui penetapan Program Legislasi Daerah.

Semoga Laporan ini dapat memenuhi fungsinya secara baik, yakni menjadi pedoman yang jelas dan komprehensif bagi pelaksanaan kegiatan prioritas rancangan pembahasan Raperda oleh DPRD Provinsi Jawa Barat tahun 2016.

Bandung, ... Oktober 2016

Ketua Puskaji

**Dr. Moh. Dulkiah, M.Si**  
**NIP. 197509242007101001**



## DAFTAR ISI

	Hal
Kata Pengantar .....	1
Daftar Isi .....	2
BAB I PENDAHULUAN .....	3
BAB II LANDASAN TEORITIK .....	10
BAB III METODOLOGI KAJIAN .....	24
BAB IV PEMBAHASAN .....	28
BAB V PENUTUP .....	66
DAFTAR PUSTAKA .....	72



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam rangka menjalankan otonomi daerah tersebut, diperlukan kerangka hukum yang melandasinya. Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa Peraturan Daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan, yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Dengan demikian daerah melalui penyelenggara pemerintahannya yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah yang berfungsi untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat di masing-masing daerah otonom.



Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat menetapkan kebijakan daerah. Kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Kebijakan daerah yang dimaksud tersebut secara yuridis normatif tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Oleh karena itu, pada prinsipnya Peraturan Daerah (Perda) merupakan instrumen hukum yang secara yuridis formal diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah.

Program pembangunan peraturan daerah perlu menjadi prioritas karena perubahan terhadap Undang-Undang tentang pemerintahan daerah dan berbagai peraturan perundangan lainnya serta dinamika masyarakat dan pembangunan daerah menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya. Peningkatan peran Peraturan Daerah sebagai landasan pembangunan akan memberi jaminan bahwa agenda pembangunan berjalan dengan teratur, dapat diramalkan akibat dari langkah-langkah yang diambil (*predictability*), didasarkan pada kepastian hukum (*rechtszekerheid*), kemanfaatan, dan keadilan (*gerechtigheid*).

Dalam konteks pemikiran tersebut maka adanya perencanaan yang baik dalam pembentukan Peraturan Daerah menjadi kata kunci dalam menata sistem hukum dan peraturan perundang-undangan daerah secara menyeluruh dan terpadu. Dengan demikian, maka pembentukan Peraturan Daerah tidak terlepas dari akar visi pembangunan daerah, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari visi pembangunan nasional yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip supremasi hukum. Oleh karena itu program pembentukan Peraturan Daerah perlu didasarkan pada Program Legislasi



Daerah, yaitu instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan pentingnya Program Legislasi Daerah dalam penyusunan pembentukan Peraturan Daerah. Pasal 32 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam suatu Prolegda Provinsi. Dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara definitif yang dimaksud dengan Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Dalam penyusunan Program Legislasi Daerah, DPRD Provinsi Jawa Barat juga melakukan koordinasi dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat sesuai dengan amanat perundang-undangan yang berlaku.

Secara konsepsional, Program Legislasi Daerah (Prolegda) diadakan agar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah dapat dilaksanakan secara berencana. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang kemudian dalam Program Legislasi Daerah tersebut ditetapkan skala prioritas rancangan peraturan daerah yang akan dibahas serta dibentuk, sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di masing-masing daerah.

Proses pembentukan peraturan daerah harus terlebih dahulu melalui penetapan Program Legislasi Daerah. Hal ini dikarenakan pada prinsipnya pembentukan Peraturan Daerah merupakan bagian dari pembangunan di daerah yang mencakup pembangunan sistem hukum daerah dengan tujuan



mewujudkan tujuan daerah yang bersangkutan, yang dilakukan mulai dari perencanaan atau program secara rational, terpadu dan sistematis.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Barat periode 2014-2019 sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Barat memiliki fungsi legislasi. Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.

Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Barat dijalankan oleh salah satu alat kelengkapan DPRD Provinsi Jawa Barat yaitu Badan Legislasi Daerah. Sebagai lembaga perwakilan rakyat dengan fungsi legislasinya yaitu untuk menetapkan peraturan yang mengatur kehidupan bersama seluruh masyarakat, Peraturan Daerah yang dibuat harus bisa berjalan secara efektif dan efisien agar tepat bermanfaat untuk masyarakat. Dengan dilaksanakannya penyusunan Program Legislasi Daerah, diharapkan Peraturan Daerah yang dibuat berencana, terpadu, dan sistematis sehingga akan tepat bermanfaat untuk masyarakat Jawa Barat.

Berdasarkan Keputusan DPRD Provinsi Jawa Barat Nomor 188.341/Kep.DPRD-16/2015 jo. Keputusan DPRD Provinsi Jawa Barat Nomor 188.341/Kep.DPRD-10/2016 tentang Perubahan atas Keputusan DPRD Provinsi Jawa Barat Nomor 188.341/Kep.DPRD-16/2015 tentang Penetapan Program Pembentukan Peraturan daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2016, telah ditetapkan 38 (tiga puluh delapan) Raperda Propemperda Tahun Sidang 2016, yang diantaranya 25 (dua puluh lima) Raperda merupakan usulan Gubernur Jawa Barat.



Pada tanggal 22 Agustus 2016, Gubernur Jawa Barat telah mengusulkan 10 (sepuluh) Raperda untuk dibahas pada Kuartal II-III Tahun Sidang 2016 yang meliputi Raperda tentang:

1. Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Air Tanah;
2. Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi daerah Tingkat I Jawa Barat Menjadi Perseroan Terbatas/Perusahaan Perseroan Daerah;
3. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perizinan Terpadu;
4. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
5. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara;
6. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perhubungan;
7. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2013 tentang Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandar Udara Internasional Jawa Barat dan Kertajati *Aerocity*;
8. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 23 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Jawa Barat pada PT. Bandar Udara Internasional Jawa Barat;
9. Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 26 Tahun 2001 tentang Pendirian PT. Jasa Sarana Jawa Barat; dan
10. Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 20 Tahun 2010 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Jawa Barat pada PT. Jasa Sarana Jawa Barat.





Sepuluh Raperda tersebut akan diagendakan dalam pembahasan DPRD Provinsi Jawa Barat dalam sidang DPRD 2016. Namun mengingat keterbatasan waktu maka tidak mungkin DPRD akan membahas dan mengesahkan semua usulan Raperda tersebut, oleh karena maka perlu dilakukan kajian dan analisis terhadap 10 Raperda tersebut dengan melihat skala prioritas dari Perda yang akan dibahas dan disahkan. Sehingga dengan melihat skala prioritas akan dipilih beberapa Perda yang sifatnya mendesak untuk dibahas dan disahkan dalam dalam sidang DPRD Tahun 2016.

## **1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas dapat dilakukan identifikasi masalah, yakni bahwa 10 Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat sudah tidak relevan baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis sehingga perlu dilakukan pengaturan ulang, oleh karena itu perlu Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan perlu dianalisis dari segi skala prioritas.

Berdasarkan pada identifikasi masalah tersebut dapat dirumuskan 2 (dua) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

1. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan 10 Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat?
2. Raperda mana sajakah dari 10 Raperda yang diajukan oleh Gubernur Jawa Barat yang perlu dibahas dan ditetapkan terlebih dahulu oleh DPRD Provinsi Jawa Barat pada Sidang Tahun 2016?



### **1.3. Tujuan dan Kegunaan Kajian**

Sesuai dengan rumusan masalah di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat.
2. Mengetahui Raperda mana saja dari Raperda yang diajukan oleh Gubernur Jawa Barat yang perlu dibahas dan ditetapkan terlebih dahulu oleh DPRD Provinsi Jawa Barat pada Sidang Tahun 2016.

Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai acuan penyusunan, pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat pada Sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2016.



## **BAB II**

### **LANDASAN TEORITIK**

#### **2.1. Dasar-Dasar Proses Legislasi**

Istilah Legislasi berasal dari bahasa Inggris (*legislation*), dalam khazanah ilmu hukum, legislasi mengandung makna dikotomis yang memiliki makna proses pembentukan hukum atau produk hukum. Legislasi dapat juga dimaknai dengan arti sebagai proses pembuatan Undang-undang. Negara Perancis, Fungsi legislasi merupakan bidang kekuasaan legislatif yang dibedakan secara tugas dengan kekuasaan eksekutif. Wewenang pembuatan Undang-Undang dipegang oleh parlemen sebagai konsekuensi kekuasaan legislatif. Apabila terjadi perbedaan antara statute dan regulasi maka Mahkamah Konstitusi dan Dewan Pertimbangan Agung memiliki wewenang untuk menyelesaikan konflik norma tersebut.

Legislasi juga sebagai dasar dalam melahirkan hukum positif (*in abstracto*) akan sesuai dan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berintraksi dalam proses legislasi tersebut, secara konseptual, konfigurasi politik yang berlaku dan dianut oleh suatu Negara dapat ditelaah secara dikotomis, yaitu konfigurasi politik demokrasi dan konfigurasi politik otoriter. Jika konfigurasi politik yang dianut oleh negara demokrasi, maka dalam proses legislasinya akan demokratis karena konfigurasinya tersebut akan memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat.

Sedangkan konfigurasi yang dianut oleh negara otoriter, maka peranan dan partisipasi masyarakat maka dalam proses legislasi relatif kecil karena proses legislasi identik dengan intervensi politik. Secara esensial



legislasi terdiri dari atas dua golongan besar yaitu tahap sosiologis (socio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematahkan suatu gagasan, isu dan/atau masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Apabila gagasan tersebut berhasil dilanjutkan, maka bentuk isinya mengalami perubahan yakni makin dipertajam dibandingkan pada saat muncul. Pada titik ini, proses legislasi akan dilanjutkan ke dalam tahap yuridis yang merupakan pekerjaan yang benar-benar menyangkut suatu peraturan hukum yang sesungguhnya.

## **2.2. Pengertian dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dipusat maupun di daerah, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan sesuatu hal yang sangat penting. Menurut S. J. Fockema Andrea dalam bukunya "*Rechtsgeleerd handwoorden book*" perundangan-undangan atau *legislation*, mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik ditingkat pusat maupun daerah;
2. Perundangan-undangan merupakan semua peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah.

Apabila kita membicarakan peraturan perundang-undangan, hal ini berkaitan dengan norma hukum yang bentuknya tertulis, yang dibuat oleh lembaga-lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membentuknya, seperti DPR (Pasal 20 ayat (1) Amandemen Pertama UUD 1945) atau DPRD Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota (Pasal 3 ayat 7 huruf b TAP MPR No. III Tahun 2000).



Norma-norma hukum di Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dikelompokkan kedalam empat kelompok norma, yaitu:

1. Norma Fundamental Negara, yaitu Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.
2. Aturan Dasar/Pokok Negara, yang terdiri dari Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR dan Konvensi Ketatanegaraan, yaitu hukum dasar tidak tertulis yang berlaku di Indonesia.
3. Aturan Formal berupa Undang-Undang.
4. Aturan pelaksanaan yang berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom yang lebih rendah lainnya.

Tata urutan atau hierarki Peraturan Perundang-Undangan dapat dilihat dalam Pasal 3 TAP MPR No. III Tahun 2000 tentang “Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan”, yaitu:

1. UUD 1945
2. TAP MPR
3. Undang-Undang
4. Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti UU)
5. PP (Peraturan Pemerintah)
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah.

Sedangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terutama Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;



4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kalau dicermati hierarki peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam TAP MPR No. III Tahun 2000 ini amat berbeda dengan hierarki yang terdapat dalam TAP MPRS No. XX/MPRS Tahun 1966. Dalam TAP MPRS No. XX/MPRS Tahun 1966 hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang/PERPU
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya, seperti:
  - a. Peraturan Menteri
  - b. Instruksi Menteri
  - c. Dan lain-lain

Dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 secara terbatas diberikan tentang materi atau substansi apa saja yang dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pertama, UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan Negara (lihat pasal 3 ayat 1 TAP MPR No. III/MPR/2000). Kedua, Ketetapan MPR RI merupakan putusan MPR sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR (lihat pasal 3 ayat 2 TAP MPR No. III/MPR/2000). Ketiga, Undang-undang dibuat oleh DPR bersama Presiden untuk melaksanakan UUD 1945 dan Ketetapan MPR RI. (lihat pasal 3 ayat 3 TAP MPR No. III/MPR/2000). Keempat, Peraturan



Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibuat oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya.
2. DPR dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan
3. Jika ditolak DPR, Perpu tersebut harus dicabut. (lihat pasal 3 ayat 1 TAP MPR No. III/MPR/2000)

Kelima, Peraturan pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang. (lihat pasal 3 ayat 5 TAP MPR No. III/MPR/2000). Keenam, Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugas berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan. (lihat pasal 3 ayat 6 TAP MPR No. III/MPR/2000) Ketujuh, Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

1. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur
2. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
3. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh Perda Kabupaten/Kota yang bersangkutan (lihat pasal 3 ayat 7 TAP MPR No. III/MPR/2000).

### **2.3. Produk Hukum Daerah**

Pada dasarnya dilihat dari bentuk dan sifat produk hukum serta fungsinya, maka pada tingkat daerah baik provinsi maupun kabupaten dan kota serta desa dikenal beberapa bentuk produk hukum, sebagai berikut:



1. Peraturan Daerah
2. Peraturan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota)
3. Keputusan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota)
4. Peraturan Desa

Secara umum, semua bentuk produk hukum daerah diatas dalam mekanisme pembentukannya mempunyai karakteristik tersendiri, yang diukur dari substansi yang dikandungnya serta fungsinya. Substansi/materi muatan yang dikandung dalam Perda dan Peraturan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) maupun Keputusan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) pada hakekatnya merupakan aturan dan berlaku umum. Keputusan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) yang bersifat penetapan, berlaku secara khusus yakni terhadap objek yang dituju oleh keputusan.

Dilihat dari bentuknya maka Perda dapat dikelompokkan pada:

1. Perda yang ditetapkan secara Rutin, dalam pengertian pembentukan Perda dimaksud selalu diadakan. (Misalnya Perda tentang Penetapan APBD, atau tentang Retribusi daerah, dll).
2. Perda yang bersifat Insidentil, dalam pengertian pembentukan perda dimaksud disesuaikan dengan tuntutan dan kebutuhan hukum masyarakat daerah.

Berkaitan dengan Materi Muatan Perda, maka secara prinsip dapat ditentukan beberapa hal yang untuk penyelenggaraan harus ditetapkan melalui Peraturan Daerah, yakni:

1. Diperintahkan oleh UU Pemerintahan Daerah

Ada beberapa materi tertentu yang ditetapkan pasal-pasal dalam UU No. 32 Tahun 2004, yang untuk penyelenggaraannya harus ditetapkan dengan Perda (misalnya: Pembentukan Kecamatan, Kelurahan dan Desa atau sejenisnya, tentang APBD dan sebagainya)





2. Yang memberikan pembebanan pada masyarakat (Pajak dan Retribusi daerah)

Setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang menimbulkan beban biaya tertentu, serta menimbulkan adanya pembatasan terhadap hak-hak masyarakat untuk pelaksanaannya harus ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

3. Pembentukan Struktur dan Tata Kerja Organisasi dan Dinas Daerah

Sebagai konsekuensi suatu urusan adalah merupakan urusan rumah tangga/otonomi daerah, maka secara kelembagaan untuk penyelenggaraannya harus dibentuk Dinas/Instansi/Lembaga Daerah. Maka pembentukan organisasi dan struktur dari dinas dimaksud harus dilakukan melalui Perda.

4. Kewenangan-kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah dan menjadi kewenangan daerah

Dalam hal ini yang dimaksudkan adalah kewenangan yang diperoleh karena adanya Tugas Pembantuan. Terhadap pelaksanaan dan penyelenggaraan urusan yang diperoleh dari tugas pembantuan yang merupakan penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa atau pemerintah daerah kepada desa, untuk tugas tertentu beserta pembiayaannya, maka dasar penyelenggaraannya juga ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda).

Materi muatan atau substansi yang dimuat dalam Peraturan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) maupun Keputusan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) dengan mengacu pada ketentuan pasal-pasal didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilihat dari fungsinya memuat materi tentang:



1. Melaksanakan ketentuan yang dimuat dalam Perda
2. Melaksanakan ketentuan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
3. Sebagai sarana menetapkan kebijakan Gubernur/Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Peraturan Desa (Perdes) adalah merupakan peraturan pada tingkat terendah yang kewenangan pembentukannya berada pada Pemerintah Desa bersama dengan BPD, yang digunakan untuk dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Materi muatannya disesuaikan dengan jenis-jenis atau bentuk-bentuk kewenangan yang dipunyai oleh desa. Pembentukan Perdes tetap tunduk pada prinsip-prinsip dalam pembentukan peraturan perundang-undangan umumnya, terutama dalam kaitannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang tidak boleh bertentangan, disesuaikan dengan kewenangan yang dimilikinya.

#### **2.4. Teknik dan Asas Pembuatan Peraturan Daerah**

Tugas utama perancangan peraturan perundang-undangan adalah melaksanakan maksud kebijakan di belakang instrumen hukum sejelas dan setepat mungkin, untuk membatasi ketaksaan (*ambiguity*) dan ketidakpastian pada waktu yang akan datang. Dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan prinsip-prinsip tertentu yang merupakan kaedah.

Pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk perda pada dasarnya bukanlah suatu pekerjaan yang mudah, sehingga diperlukan suatu orang yang memiliki kapasitas tertentu (kapasitas dibidang ilmu dan ahli dibidang teknis perancangan) dalam suatu studi ilmu dan teori perundangan-undangan, paling tidak ada 4 syarat bagi peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah yang baik yaitu: landasan yuridis,



landasan sosiologis, landasan filosofis, dan teknis perancangan peraturan perundang-undangan yang baik.

#### 1. Landasan fundamental

Landasan fundamental adalah uraian yang memuat tentang pemikiran terdalam yang harus terkandung dalam peraturan perundang-undangan dan pandangan hidup yang mengarahkan pembuatan peraturan perundang-undangan. Pemikiran terdalam dan pandangan hidup yang harus tercermin dalam peraturan perundang-undangan adalah nilai-nilai proklamsi pancasila. Landasan ini berkaitan dengan “*rechtsidee*” dimana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya.

#### 2. Landasan Yuridis

Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan termasuk Perda. Landasan yuridis adalah uraian tentang ketentuan hukum yang menjadi acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Landasan yuridis meliputi:

- a. Yuridis formal yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang merujuk atau memberi kewenangan kepada lembaga/organ atau lingkungan jabatan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan.
- b. Yuridis materiil yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang menentukan isi dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk.

#### 3. Landasan Sosiologis

Dasar sosiologis mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat tersebut.



Begitu juga dengan Peraturan Daerah (Perda) harus mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Dengan demikian perda yang dibentuk dapat diterima masyarakat, memiliki daya laku efektif, dan tidak banyak memerlukan pengerahan institusi/penegakan hukum dalam pelaksanaannya.

Adapun teknik pembuatan perancangan peraturan perundang-undangan itu harus memenuhi ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan dalam gramatikal, ketepatan dalam menggunakan huruf dan tanda baca. Selain keempat syarat tersebut pembuatan perundang-undangan yang baik harus memperhatikan asas-asas formal dan material sebagai ketentuan oleh Van Der Vlies yang dikutip Attamimi dan Bagirmanan adalah sebagai berikut:

1. Asas-asas formal mengikuti asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat asas perlunya peraturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus;
2. Asas-asas material meliputi asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, asas tentang dapat dikenali, yang perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai individu.

## **2.5. Teknik Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan**

Beberapa langkah/cara sederhana untuk menganalisa suatu peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut:

1. Pertama, terlebih dahulu harus menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang akan diteliti serta peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan diteliti.



2. Kedua, setelah itu barulah penelitian terhadap latar belakang dari peraturan perundang-undangan yang hendak diteliti, yaitu dengan melihat pada Konsideran dan Penjelasan Umum dari peraturan perundang-undangan tersebut.
3. Ketiga, kemudian dilakukan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut beserta penjelasan pasal demi pasal, dalam hal ini dapatlah diteliti pasal demi pasal tersebut secara keseluruhan, atau hanya difokuskan terhadap pasal-pasal tertentu saja yang menjadi fokus permasalahan yang sedang dibahas.
4. Keempat, berdasarkan penelitian mengenai latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut serta melihat ketentuan dalam pasal-pasal-pasal, maka kita dapat melakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti tersebut. Analisa terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dapat disesuaikan dengan tujuan dari penelitian yang dilakukan. Misalnya: apakah peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, apakah ketentuan dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan fungsi maupun materi muatannya, apakah peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai daya guna yang memadai dalam pelaksanaannya, dan sebagainya.

Dari hal-hal diatas dapat dijelaskan beberapa arti penting dalam melakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Pertama, untuk menilai sinkronisasi vertikal antar beberapa peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya, atau antar peraturan perundang-undangan dengan aturan dasar negara. Sinkronisasi vertikal didasarkan pada hierarki peraturan perundang-undangan untuk menilai apakah secara formal maupun materiil sesuai



atau tidak antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Kedua, untuk melakukan penilaian terhadap sinkronisasi antar beberapa peraturan yang setingkat agar tidak terjadi tumpang-tindih. Ini menjadi penting untuk menghindari konflik hukum yang mungkin timbul.
3. Ketiga, untuk menilai apakah peraturan perundang-undangan yang berlaku sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat terutama untuk menegaskan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat.
4. Keempat, untuk menghindari terjadinya perlawanan oleh masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang dan akan diberlakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perlawanan ini dapat dalam bentuk gugatan uji materil (*judicial review*) atau perlawanan lainnya. Ini muncul karena adanya keharusan sinkronisasi vertikal terhadap Peraturan Perundang-Undangan yang ada.
5. Kelima, untuk membuka kemungkinan dilakukan perbaikan terhadap peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku untuk merespon perkembangan dalam masyarakat.

Penilaian terhadap suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan cara perubahan formal karena adanya beberapa bagian yang perlu dilakukan perubahan. Ini dilakukan karena ada beberapa bagian atau keseluruhan pasal-pasal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat, perubahan ini dapat dilakukan kapan saja walaupun sebuah peraturan perundang-undangan baru saja diundangkan.

Untuk mengetahui kebutuhan hukum masyarakat itu, dapat dilakukan dengan mempergunakan “Lingkaran Kebijakan Publik” (*The Wheel of Public*



*Policy*) yang diajarkan oleh William C. Johnson dengan cara mengikuti lingkaran itu, pembentukan dan penerapan kebijakan publik (KP) dalam hal ini berbentuk peraturan perundang-undangan, akan bertumpu pada penilaian hasil dan akibat yang ditimbulkan di masyarakat. Penilaian dalam bentuk evaluasi dapat dilakukan oleh lembaga yang berwenang seperti eksekutif dan legislatif. Disamping itu, juga dapat dilakukan oleh badan-badan lain diluar lembaga resmi yang dapat dilakukan oleh NGO, Perguruan Tinggi atau kelompok masyarakat lainnya.

Hasil evaluasi ini dapat bernilai positif dan dapat juga bernilai negatif. Apabila hasil evaluasi bernilai positif, ini berarti bahwa kebijakan publik (baca: peraturan perundang-undangan) itu diterima oleh masyarakat sehingga dapat dipertahankan. Tetapi kalau hasil evaluasi bernilai negatif, maka harus dilakukan perbaikan atau diganti dengan kebijakan yang baru.

## **2.6. Penentuan penting dan Mendesak**

Stephen R Covey dengan Pelajarannya tentang 7 Kebiasaan Manusia Efektif mengajarkan pada Langkah Ketiga yakni : “Mendahulukan yang Utama”. Pengertian Mendahulukan yang Utama ini mempunyai beberapa Pilihan dalam sebuah Pekerjaan, maka perlu menentukan Mana Prioritas Nomer Satu dan Mana yang dapat menjadi Prioritas Berikutnya. Dalam sebuah Simulasi Cerita, Stephen R Covey memberikan beberapa Batu Besar dan Batu Kecil untuk bisa dimasukkan semuanya dalam Sebuah Ember. Pada tahap Awal Anda mungkin lebih cenderung memasukkan Batu Kerikil Kecil terlebih dahulu karena mudah, namun ternyata cara ini tidak memungkinkan banyak Batu Besar (Utama) masuk dalam Ember. Insight yang dapat dipelajari diantaranya adalah: Pertama, kegiatan-kegiatan Kecil dan Remeh cenderung hanya menghabiskan Waktu. Kedua, kegiatan Besar (Utama) yang didahulukan akan memberikan Ruang untuk Kegiatan Kecil.



Dalam Konsep Manusia Efektif ini, Anda perlu memahami Matriks Aktivitas yang sangat berpengaruh pada Diri Anda. Matriks atau Kuadran Kegiatan yang Anda lakoni dalam hidup terbagi menjadi 4 macam yakni:

Penting – Mendesak

Penting – Tidak Mendesak

Tidak Penting – Mendesak

Tidak Penting – Tidak Mendesak

Kuadran I : Penting – Mendesak

Kegiatan yang tidak dapat Anda tunda atau hindari dan harus segera direalisasikan agar tidak terjadi kontradiksi dikemudian. Penting dan Mendesak adalah Kegiatan yang perlu Respon Cepat untuk menghindari Kerusakan berkepanjangan.





### **BAB III**

## **METODOLOGI KAJIAN**

### **3.1. Metode Kajian**

Penyusunan kajian ini yang pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian penyusunan Naskah Akademik digunakan metode yang berbasiskan metode penelitian hukum. Menurut Soemitro (1985:9), didalam penelitian hukum terdapat dua model jenis penelitian yaitu:

1. Metode penelitian hukum normatif atau penelitian doctrinal, mempergunakan data sekunder berupa; peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan dan pendapat para sarjana hukum terkemuka, Analisis data sekunder dilakukan secara normative kualitatif yaitu yuridis kualitatif.
2. Metode penelitian hukum sosiologis/empiris, mempergunakan semua metode dan tehnik-tehnik yang lazim dipergunakan di dalam metode-metode penelitian ilmu-ilmu sosial/empiris.

Bertitik tolak dari permasalahan yang diangkat dalam kajian ini, maka jenis penelitian dalam kajian ini mempergunakan penelitian hukum normatif. Dalam beberapa kajian jenis penelitian seperti ini juga disebut dengan penelitian dogmatik. Dalam penelitian hukum normatif, untuk mengkaji persoalan hukumnya dipergunakan bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) bahan-bahan hukum sekunder (*secondary sources or authorities*) dan bahan hukum tersier (*tertier sources or authorities*). Bahan-bahan hukum primer dapat berupa peraturan perundang-undangan, bahan-bahan hukum sekunder dapat berupa makalah, buku-buku yang ditulis oleh para ahli dan bahan hukum tersier berupa kamus bahasa hukum dan kamus bahasa Indonesia.



### **3.2. Pendekatan Kajian**

Dalam penelitian hukum normatif ada beberapa metode pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), pendekatan histories (*historical approach*), pendekatan filsafat (*philosophical approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Dalam kajian ini digunakan beberapa pendekatan untuk menganalisa permasalahan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) dan pendekatan konsep hukum (*conceptual approach*).

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan pendelegasian kewenangan, antara lain UU Kearsiapan dan UU Pemda. Pendekatan konsep hukum (*conceptual approach*) dilakukan dengan menelaah pandangan-pandangan mengenai pendelegasian kewenangan. Disamping itu digunakan pendekatan kontekstual terkait dengan penerapan hukum dalam suatu waktu yang tertentu.

### **3.3. Sumber Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum, dalam hal ini adalah UU Kearsiapan dan UU Pemda serta peraturan perundang-undangan yang lain yang terkait dengan pendelegasian kewenangan mengatur pada peraturan perundang-undangan.

Bahan hukum sekunder adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti hasil penelitian atau karya tulis para ahli hukum yang memiliki relevansi dengan penelitian ini, termasuk di dalamnya kamus dan ensiklopedia. Selain itu akan



digunakan data penunjang, yakni berupa informasi dari lembaga atau pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Povinsi Jawa Barat.

#### **3.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Bahan hukum dikumpulkan melakukan studi dokumentasi, yakni dengan melakukan pencatatan terhadap hal-hal yang relevan dengan masalah yang diteliti yang ditemukan dalam bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier.

#### **3.5. Teknik Analisis Bahan Hukum**

Teknik analisa terhadap bahan-bahan hukum yang dipergunakan dalam kajian ini adalah teknik deskripsi, interpretasi, sistematisasi, argumentasi dan evaluasi. Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa tehnik deskripsi adalah mencakup isi maupun struktur hukum positif. Pada tahap deskripsi ini dilakukan pemaparan serta penentuan makna dari aturan-aturan hukum yang dikaji .dengan demikian pada tahapan ini hanya menggambarkan apa adanya tentang suatu keadaan. Lebih lanjut berkaitan dengan teknik Interpretasi Alf Ross mengatakan bahwa:

*“The relation between a given formulation and specific complex of facts. The technique of argumentation demanded by this method is directed toward discovering the meaning of the statute and arguing that the given facts sre either covered by it or not”.* (Hubungan antara rumusan konsep yang diberikan dan kumpulan fakta khusus. teknik argumentasi ini dibutuhkan oleh cara ini yang diarahkan kepada penemuan makna dari undang-undang dan fakta-fakta yang saling melengkapi satu sama lain).



Dari sisi sumber dan kekuatan mengikatnya menurut I Dewa Gede Atmadja secara yuridis interpretasi ini dapat dibedakan menjadi:

1. Penafsiran otentik; yakni penafsiran yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan itu sendiri. Penafsiran ini adalah merupakan penjelasan-penjelasan yang dilampirkan pada undang-undang yang bersangkutan (biasanya sebagai lampiran). Penafsiran otentik ini mengikat umum;
2. Penafsiran Yurisprudensi; merupakan penafsiran yang ditetapkan oleh hakim yang hanya mengikat para pihak yang bersangkutan;
3. Penafsiran Doktrinal ahli hukum; merupakan penafsiran yang diketemukan dalam buku-buku dan buah tangan para ahli sarjana hukum. Penafsiran ini tidak mempunyai kekuatan mengikat, namun karena wibawa ilmiahnya maka penafsiran yang dikemukakan, secara materiil mempunyai pengaruh terhadap pelaksanaan undang-undang.

Bertitik tolak dari pandangan Philipus M. Hadjon dan I Dewa Atmadja di atas, maka untuk membahas persoalan hukum yang akan dikaji, akan dipergunakan penafsiran otentik, penafsiran gramatikal dan penafsiran sejarah hukum. Penafsiran otentik dalam kajian ini dimaksudkan adalah penafsiran yang didasarkan pada penafsiran yang diberikan oleh pembentuk undang-undang, melalui penjelasan-penjelasan dan peraturan perundang-undangan yang lain. Sedangkan penafsiran Gramatikal dilakukan dalam kaitannya untuk menemukan makna atau arti aturan hukum, khususnya aturan hukum yang berkaitan dengan Penyelenggaraan Kearsipan.



## **BAB IV**

### **PEMBAHASAN**

#### **4.1. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat**

Badan legislasi daerah merupakan salah satu alat kelengkapan DPRD Provinsi. Alat kelengkapan ini secara definitive mengandung arti institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi. Jadi dengan menggunakan pengertian tersebut badan legislasi daerah dapat diartikan sebagai institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi DPRD. Sesuai dengan namanya fungsi yang dijalankan hanya fungsi legislasi saja.

Keberadaan badan legislasi daerah ini sejalan pula dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dalam penyusunan Perda ini lebih banyak memberi peran kepada DPRD dalam proses legislasi pembuatan perda. Peran ini dimulai pada tahapan perencanaan melalui program legislasi daerah (Prolegda) yang penetapannya dilakukan dengan Keputusan DPRD.

Fungsi legislasi ini tentu mempunyai arti yang penting dan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dikatakan sebagai fungsi yang penting dan strategis karena fungsi ini sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah. Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Dengan demikian fungsi legislasi ini merupakan sarana mewujudkan sarana yuridis dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerah.



Pernyataan ini sejalan dengan Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah angka 7, antara lain mengemukakan: “Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah”.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa badan legislasi daerah mempunyai kedudukan sebagai alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan sejajar dengan alat kelengkapan DPRD yang lainnya namun dilihat dari fungsinya mempunyai fungsi yang strategis karena berkaitan langsung dengan fungsi DPRD untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengatur (*regelende functie*), ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan normanorma hukum yang mengikat dan membatasi.

Produk hukum ini materi muatannya adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain sekurangnya ada tiga hal penting yang harus diatur oleh DPRD dalam bentuk Perda yaitu: (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga di provinsi Jawa Barat, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga di Provinsi Jawa Barat dan (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara di provinsi Jawa Barat.

Pembentukan Peraturan Daerah pada dasarnya dimulai dari: tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, Perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Kedelapan tahapan tersebut adalah prosedur baku yang harus dilewati oleh setiap Pembentukan Peraturan Daerah. Instrumen perencanaan Perda dilakukan dalam Prolegda



yang disusun bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Persiapan Raperda dapat berasal dari Pemerintah Daerah atau berasal dari DPRD (hak inisiatif).

Proses pembentukan Peraturan Daerah meliputi delapan tahap kegiatan. Kedelapan tahapan kegiatan tersebut dimulai dari: tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, Perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Kedelapan tahapan tersebut adalah prosedur baku yang harus dilewati oleh setiap Pembentukan Peraturan Daerah.

Instrumen perencanaan Perda dilakukan dalam Prolegda yang disusun bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Persiapan Raperda dapat berasal dari Pemerintah Daerah atau berasal dari DPRD (hak inisiatif). Berkaitan dengan kedelapan tahapan tersebut, maka sesungguhnya peranan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya bertumpu pada tiga pengertian. Ketiga pengertian tersebut meliputi:

1. Prakarsa pembuatan peraturan daerah /*legislative initiation*,
2. Pembahasan rancangan peraturan daerah /*law making process*, dan
3. Penetapan rancangan peraturan daerah /*law enactment approval*.  
(untuk Peraturan daerah tertentu masih ada prosedur selanjutnya yaitu pengesahan).

Berkaitan dengan ketiga pengertian di atas maka peran badan legislasi daerah meliputi prakarsa pembuatan peraturan daerah dan pembahasan rancangan peraturan daerah. Keberadaan badan legislasi daerah sebagai alat kelengkapan DPRD dimaksudkan dalam rangka peningkatan kualitas produk hukum daerah. Kualitas produk hukum daerah ini dimulai dari proses atau prosedur penyusunan Perda, badan legislasi daerah dalam proses ini berperan agar lebih mengarahkan dan mengkoordinasikan materi muatan yang akan diatur dalam perda.



Mengarahkan dan mengkoordinasikan materi muatan yang akan diatur dalam Perda ini, meliputi pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut ke dalam Perda secara singkat tetapi jelas dengan bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimatnya.

Proses Penyiapan Raperda di lingkungan DPRD Berdasarkan amandemen I dan II Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dan berdasarkan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang. Begitu pula di tingkat daerah, DPRD memegang kekuasaan membentuk Perda dan anggota DPRD berhak mengajukan usul Raperda.

Dalam pelaksanaannya Raperda dari lingkungan DPRD Provinsi Jawa Barat diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Provinsi Jawa Barat. Peluang untuk melakukan inisiatif pembuatan rancangan Perda yang dimiliki oleh DPRD dan pemerintah daerah sama. Dibukanya peluang yang sama baik bagi Kepala Daerah maupun bagi DPRD untuk berprakarsa dan berinisiatif dalam menyusun rancangan Peraturan Daerah, tidak terlepas dari tujuan otonomi daerah itu sendiri.

Dengan prinsip otonomi seluas-luasnya daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Inilah yang menyebabkan daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah, yang salah satunya adalah dengan jalan membentuk peraturan daerah. Kemudian DPRD sebagai lembaga pemerintahan daerah mempunyai kedudukan dan fungsi yang sama dengan Pemerintah Daerah dan membangun dan mengusahakan dukungan dalam penetapan kebijakan Pemerintahan Daerah yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Atas kedudukan dan fungsi yang sama itu,





maka baik DPRD maupun Kepala Daerah mempunyai hak yang sama dalam membuat usul inisiatif rancangan Perda.

Usul inisiatif yang berasal dari DPRD harus terlebih dahulu memperhatikan rancangan program legislasi daerah yang dibuat oleh badan legislasi daerah provinsi Jawa Barat. Berdasarkan rancangan ini maka daftar urutan dan prioritas rancangan perda ditentukan oleh badan legislasi daerah. Berdasarkan urutan dan proiritas tersebut Badan legislasi daerah menyiapkan draf rancangan Perda usul inisiatif dari DPRD Provinsi Jawa Barat, tetapi jika draf rancangan perda ini diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, maka badan legislasi daerah melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi rancangan PERDA sebelum rancangan perda tersebut disampaikan pada pimpinan DPRD. Dengan kata lain peran Badan Legislasi daerah dalam melaksanakan fungsi legislative DPRD provinsi Jawa Barat meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan PERDA beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
2. Mengoordinasi penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah Daerah;
3. Menyiapkan rancangan PERDA usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi rancangan PERDA yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, sebelum rancangan Perda tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
5. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan Perda yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, di luar prioritas rancangan



Perda tahun berjalan atau di luar rancangan Perda yang terdaftar dalam program legislasi daerah;

6. Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan Perda yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
7. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan Perda melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
8. Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundangundangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Dalam proses pembangunan tidak ada satu pihakpun yang boleh puas hanya berperan selaku “penonton” yang pasif dan pasrah terhadap keadaan. Semua pihak seyogianya dalam batas-batas tertentu turut aktif sebagai “pemain” yang bertanggung jawab sesuai dengan kapasitas dan proporsinya. Pernyataan bahwa pelaksanaan pembangunan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat membawa konsekwensi bahwa seluruh masyarakat, baik secara sendirisendiri maupun secara formal melalui berbagai jenis organisasi yang terdapat dalam masyarakat, memungkinkan dan berkesempatan untuk aktif dalam proses pembangunan.

Pelibatan masyarakat dalam urusan-urusan publik yang merupakan pencerminan dari hak demokrasi inilah yang lazim dikenal dengan istilah peran serta atau biasa dipadankan dengan istilah partisipasi masyarakat (*public participation, inspraak*). Melalui penguatan peran serta masyarakat ini, maka orientasi sikap dan prilaku dari badan legislasi daerah harus menjadi fasilitator. Dalam hal ini badan legislasi daerah melaksanakan perencanaan



pembuatan draft perda bersama-sama rakyat, yang ditujukan untuk rakyat. Dengan demikian hakikat peran serta masyarakat itu dapat terwujud dalam bentuk:

1. Turut memikirkan dan memperjuangkan nasib sendiri dengan memanfaatkan berbagai potensi yang ada di masyarakat sebagai alternatif saluran aspirasinya;
2. Menunjukkan adanya kesadaran bermasyarakat dan bernegara yang tinggi dengan tidak menyerahkan penentuan nasibnya kepada orang lain, seperti kepada pemimpin dan tokoh masyarakat yang ada, baik yang sifatnya formal maupun informal;
3. Senantiasa merespon dan menyikapi secara kritis terhadap sesuatu masalah yang dihadapi sebagai buah dari suatu kebijakan publik dengan berbagai konsekuensinya;
4. Keberhasilan peran serta itu sangat ditentukan oleh kualitas dan kuantitas informasi yang diperoleh, memanfaatkan informasi itu sebagai dasar bagi penguatan posisi daya tawar, dan menjadikannya sebagai pedoman dan arah bagi penentuan peran strategis dalam proses pembangunan;
5. Bagi Pemerintah, peran serta masyarakat itu merupakan sumber dan dasar motivasi dan inspirasi yang menjadi energi kekuatan bagi pelaksanaan tugas dan kewajibannya.

Peran serta masyarakat sangat mutlak demi berhasilnya pembuatan draft rancangan Perda yang dilakukan badan legislasi daerah. Tanpa peran serta masyarakat dalam penyusunan draft rancangan perda dikhawatirkan ada distorsi dari keinginan masyarakat yang diterjemahkan oleh badan legislasi daerah sehingga draftnya justru menjadi bertentangan dengan keinginan masyarakat. Peran serta atau partisipasi masyarakat merupakan bagian dari prinsip demokrasi.



Salah satu prasyarat utama dalam mewujudkan partisipasi itu adalah adanya keterbukaan dan transparansi. Asas keterbukaan (*openess*) mengandung sekurang-kurangnya 5 (lima) unsur utama yang memungkinkan peran serta masyarakat itu dapat terjadi, yakni:

1. Hak untuk mengetahui (*right to know, meeweten*);

Hak ini pada dasarnya merupakan hak yang mendasar dalam alam demokrasi. Artinya segala hal yang berkenaan dengan kepentingan publik, maka seyogianya publik mengetahuinya secara utuh, benar dan akurat. Dalam hal ini tentu termasuk rakyat harus tahu apa yang menjadi urutan dan prioritas dari program legislasi daerah provinsi Jawa Barat, sehingga dengan pengetahuannya ini rakyat dapat berperan serta untuk memikirkan, menyatakan pendapat, bahkan lebih dari itu mempengaruhi pengambil keputusan untuk merumuskan keputusannya seseuai dengan kepentingan seluruh rakyat yang ada di Jawa Barat

2. Hak untuk memikirkan (*right to think, meedenken*);

Setelah masyarakat mendapat akses informasi tentang apa yang menjadi hak masyarakat untuk mengetahuinya, maka selanjutnya hak masyarakat pula untuk ikut serta terlibat dalam pemikiran, pengkajian, dan penelitian tentang apa yang terbaik bagi semua pihak. Kegiatan pengkajian dan penelitian yang dilakukan oleh masyarakat memberi makna di satu pihak adanya rasa tanggung jawab masyarakat terhadap masalah yang dihadapi; dan di lain pihak Badan Legislasi daerahpun sesungguhnya “diringankan” terhadap beban permasalahan yang harus mendapatkan solusinya. Oleh karena itu, keterlibatan dalam pemikiran ini seharusnya menjadi concern pihak Badan Legislasi Daerah untuk meresponnya. Penyediaan berbagai fasilitas dalam pengembangan pemikiran, seyogianya dapat



disediakan oleh pemerintah. Artinya dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah sewajarnya dialokasikan dana yang memadai untuk pengembangan pemikiran (berdasarkan dari suatu kajian dan penelitian) oleh masyarakat. Hal ini akan sangat berdampak positif karena masyarakat dalam penyampaian aspirasinya lebih berbobot dan bermutu, tidak sekedar asal “teriak” tanpa ‘isi’.

3. Hak untuk menyatakan pendapat (*right to speech, meespreken*)

Sebagai konsekuensi logis dari adanya hak untuk ikut memikirkan, maka tindak lanjutnya adalah hak untuk berbicara guna menyatakan sesuatu pendapat. Maksudnya adalah bahwa apa yang telah dikaji, diteliti dengan pemikiran yang dalam dan matang, maka masyarakat berhak untuk menyampaikan pendapatnya tersebut ke hadapan publik lainnya. Adapun isi dari pernyataan ini dapat berupa hal-hal yang menyangkut kepentingan umum maupun kepentingan individual atau kelompok, termasuk di dalamnya pernyataan tentang sesuatu masalah yang ada pada pemerintah (yang dapat berisi masukan dan atau kritik) maupun masalah yang ada pada masyarakat itu sendiri. Dengan demikian hak menyatakan pendapat ini dapat didayagunakan untuk menyatakan keberatan, menolak, atau bahkan sebagai hak veto terhadap suatu kebijakan pemerintah yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan yang berkeadilan dan keberlanjutan, dan demokrasi.

4. Hak untuk mempengaruhi pengambilan keputusan (*right to participate in decision making process, meebeslissen*);

Substansi yang dinyatakan sebagaimana diuraikan di atas, sesungguhnya juga dimaksudkan agar masyarakat dapat mengambil peran dan melibatkan diri dalam batas-batas tertentu secara proporsional untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pihak



yang berwenang. Dengan perkataan lain, substansi dari suatu putusan yang diambil oleh pihak yang berwenang tersebut adalah didasarkan pada pertimbangan masukan dari masyarakat yang patut untuk diakomodasi. Konkretnya setiap masukan seyogianya dipertimbangkan secara seksama, dikaji dan diteliti manfaat dan mudharatnya bagi kepentingan dan kemaslahatan umum (semua pihak). Apabila masukan atau saran tersebut akan ditolak, maka harus dijelaskan alasan dan tujuannya, agar jerih payah usaha masyarakat dalam pemikiran dan pendapatnya itu tetap merasa dihargai. Hak untuk mempengaruhi pengambilan keputusan ini sering pula digolongkan kedalam pengawasan apriori, yakni pengawasan atau kontrol dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu putusan oleh pihak yang berwenang. Dalam hal ini jelas unsur preventif dari maksud pengawasan atau kontrol ini yaitu untuk mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan.

5. Hak untuk mengawasi pelaksanaan keputusan (*right to wacht in implementing of the decision, meetoezien*).

Secara langsung maupun tidak langsung, masyarakat berhak pula untuk mengawasi jalannya putusan yang telah diambil. Pengawasan masyarakat ini merupakan bagian dari hak demokrasi dalam kerangka public control. Pengawasan atau kontrol terhadap jalannya putusan ini atau dapat disebut kontrol aposteriori adalah dimaksudkan untuk tindakan korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru. Agar semua hak di atas dapat dilakukan oleh masyarakat maka badan legislasi daerah seyogyanya menyediakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Tersedianya suatu kesempatan yang diorganisasi bagi masyarakat untuk mengemukakan pendapat dan pemikirannya terhadap draft rancangan peraturan daerah.



- b. Dengan demikian adanya kesempatan bagi masyarakat untuk melakukan diskusi dengan Badan Legislasi daerah terkait dengan perencanaan pembuatan draft perda.
- c. Dalam batas-batas yang wajar diharapkan bahwa hasil diskusi tersebut dapat mempengaruhi pengambilan keputusan dalam pembuatan draft rancangan Perda.

#### **4.2. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Prioritas Tahun 2016**

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapat pembenaran filosofis secara mendalam, khususnya filsafat terhadap pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral atau etika dari bangsa tersebut. Moral dan etika pada dasarnya berisi nilai-nilai yang baik dan yang tidak baik.<sup>3</sup> Nilai yang baik adalah pandangan dan cita-cita yang dijunjung tinggi. Di mana di dalamnya ada nilai kebenaran, keadilan, kesusilaan, dan berbagai nilai lainnya yang dianggap baik. Pengertian baik, benar, adil, dan susila tersebut menurut takaran yang dimiliki bangsa yang bersangkutan.

Berbicara tentang filsafat dalam mengkaji suatu rancangan peraturan daerah dicoba memahaminya melalui aspek ontologis, epistemologis, dan aksiologis. Ketiga aspek tersebut akan mendudukan kajian secara ilmiah dalam mencari hakikat/inti terdalam dari suatu peraturan daerah berupa keseimbangan yang dimaknai sebagai tujuan hukum yang secara klasikal sampai postmodernisme menempatkan posisi keadilan sebagai mahkotanya. Hal ini sejalan dengan teori etis, bahwa tujuan hukum semata-mata untuk merealisasikan atau mewujudkan keadilan.

Jadi baik buruknya suatu peraturan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan keadilan atau tidak. Demikian pula dengan peraturan



perundang-undangan, seperti Peraturan Daerah tentang Pelayanan Bantuan Hukum Kepada Penduduk Tidak Mampu, baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut di atas. Jadinya, perda yang banyak memberikan keadilan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai perundang-undangan yang baik. Hal ini mengingatkan, bahwa dalam tataran empiris justru masih terjadi praktik ketimpangan antara yang seharusnya (*das sollen*) dengan kenyataannya (*das sein*) yang berujung pada ketidakadilan sebagaimana diadagiumkan *summum ius summa iniuria* (keadilan tertinggi justru ketidakadilan yang tertinggi), sehingga tidak cukup hanya keadilan saja yang menjadi tujuan hukum. Oleh karena itu, Pascal dalam Pensses menyatakan bahwa:

“Memang benar, bahwa keadilan diikuti, memang perlu bahwa kekuasaan ditaati, keadilan tanpa kekuasaan tidak berdaya, kekuasaan tanpa keadilan adalah sewenang-wenang. Keadilan tanpa kekuasaan akan ditentang, sebab orang jahat senantiasa ada. Kekuasaan tanpa keadilan akan digugat. Kekuasaan dan keadilan harus dihubungkan, oleh karena segala sesuatu yang adil harus kuat, dan segala sesuatu yang kuat harus dijadikan adil”.

Hal senada dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang mengemukakan, bahwa hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman. Dengan demikian, fungsi hukum sangat erat sekali kaitannya dengan fungsi kekuasaan atau wewenang dalam pelaksanaan penegakan hukum di masyarakat, yaitu bahwa hubungan hukum dengan kekuasaan atau wewenang adalah hubungan fungsional.

Pendapat tersebut mengisyaratkan, bahwa hidup secara terhormat, tidak mengganggu orang di sekitarmu, dan memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya atau menurut Aristoteles yang kemudian diikuti





Ulpian dari Romawi klasik dengan adagiumnya: “*Honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*”. Dengan demikian tujuan hukum tidak dapat dimaknai secara tunggal, tetapi harus dimaknai secara ganda, karena tidak cukup hanya keadilan tetapi juga harus mencapai kebahagiaan sebagaimana dikemukakan dalam teori utiliti, bahwa tujuan hukum adalah *the greatest good of the greatest number*.

Dengan memegang prinsip ini manusia akan melakukan tindakan untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi ketidakbahagiaan, Bentham mencoba menerapkannya dalam bidang hukum. Atas dasar ini, baik buruknya suatu peraturan diukur apakah perbuatan itu mendatangkan kebahagiaan atau tidak. Demikian pula dengan perundang-undangan, baik buruknya ditentukan pula oleh ukuran tersebut di atas. Jadinya, perundang-undangan yang banyak memberikan kebahagiaan pada bagian terbesar masyarakat akan dinilai sebagai perundang-undangan yang baik.

Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi rakyat dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara, namun demikian tujuan hukum yang hanya semata-mata selesai sampai tercapainya kebahagiaan sebagai ukurannya sesungguhnya tujuan yang masih parsial, karena kualifikasinya hanya kebahagiaan lahiriah saja (materiil) yang dimaknai sebagai kebahagiaan individual, bagaimana dengan kebahagiaan batiniah (immateriil) akan menjadikan tujuan hukum tidak akan seimbang?, bahkan akan terjadi ketidakseimbangan sebagaimana dialami oleh kaum Kapitalisme dengan dalil *laissez faire, laissez aller, laissez passer*<sup>19</sup> yang mengingkari kesejahteraan dan rasa keadilan masyarakat tidak lebih penting daripada kepentingan individu.



Sementara itu, di sisi lain kesejahteraan masyarakat (luas) merupakan hukum tertinggi (*solus publica supreme lex*) dan untuk menjamah kebahagiaan, manusia harus mencukupi apa adanya untuk diri mereka, seperti yang dikemukakan oleh Aristoteles (*to be happy means to be sufficient for one's self*). Pencukupan apa adanya tidak mungkin dicapai tanpa ada kata bertuah: "Pembangunan". Kedua teori di atas tidak cukup untuk mencapai tujuan hukum, maka kemunculan teori campuran yang menggabungkan dua teori, yaitu teori etis dan teori utiliti. Menurut teori campuran, bahwa tujuan hukum untuk mewujudkan ketertiban, keadilan, dan kepastian saja, di samping kesejahteraan dalam memberikan perlindungan kepada kepentingan manusia, yaitu kepentingan dalam melangsungkan dan memenuhi kebutuhan hidupnya layak yang mengarah pada kebahagiaan dan kesejahteraan umat manusia.

Hal ini harus ada kebebasan hidup bersama, kebebasan tanpa diskriminasi dalam mewujudkan keadilan sosial (*social justice*) sebagaimana difilosofikan dalam Pancasila sila kelima: "Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia" yang mendapat sinar dari nilai kesakralan sebagai dasar religious berupa nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai wujud tanggung jawab moral kepada ilahi yang dimaknai sebagai *rahmatan lil'alam* dalam bahasa Latin disebut: *Lex Populi, Vox Dei* (suara rakyat ialah suara Tuhan) dengan menempatkan nilai kemanusiaan yang dilekatkan pada nilai keadilan dan peradaban demi terciptanya nilai persatuan yang terimplementasi melalui kerakyataan yang dipimpin oleh hikmat dalam permusyawaratan/perwakilan sebagai simbol keadaulatan yang diberikan oleh rakyat.

Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini penting agar perundang-



undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Hal ini berarti bahwa peraturan perundangundangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan “hukum yang hidup” (*living law*) dalam masyarakat.

Suatu Peraturan Daerah dikatakan mempunyai landasan sosiologis apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Hal ini selaras dengan aliran *Sociological Jurisprudence*, memandang hukum sesuatu yang tumbuh di tengah-tengah rakyat sendiri, yang berubah menurut perkembangan masa, ruang dan bangsa. Ini akibat dari perubahan pemikiran dari konservatif ke pemikiran hukum sosiologis berkat jasa Ehrlich dengan gigihnya mensosialisasikan konsep *living law* yang merupakan kunci teorinya.

Melalui konsep *living law*, Ehrlich menyatakan bahwa hukum positif yang baik (dan karenanya efektif) adalah hukum yang sesuai dengan *living law* yang merupakan “*inner order*” daripada masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup di dalamnya. Pesan Ehrlich kepada pembuat undang-undang agar pembuat undang-undang hendak memperhatikan apa yang hidup dalam masyarakat. Sejak itu, kedudukan hukum mulai memperoleh perhatian serius dan proporsional dari penguasa politik dari banyak negara dan mulai tampak kesungguhannya untuk menempatkan hukum sebagai bagian dari proses pembangunan secara menyeluruh.

Selanjutnya tentang hal ini, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, sebagai berikut:



“Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu”.

Definisi tersebut menunjukkan, bahwa hukum adalah sesuatu yang hidup (*living law*), bersifat dinamis, elastis, vital dan kontinyu. Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, tidak menjadi kalimat-kalimat mati belaka. Ini berarti, bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan. Membuat suatu aturan yang tidak sesuai dengan tata nilai, keyakinan dan kesadaran masyarakat tidak akan ada artinya, tidak mungkin dapat diterapkan karena tidak dipatuhi dan ditaati. Hukum yang dibentuk harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat.

Lebih lanjut Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu. Sementara itu, konsep lain dikemukakan oleh aliran *Historical Jurisprudence* yang inti ajaran sebagaimana dikemukakan oleh Savigny yang terdapat dalam bukunya *von Beruf Ungerer Zeit fur Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* (tentang Tugas Zaman Kita Bagi Pembentukan Undang-Undang dan Ilmu Hukum), antara lain: “*Das Recht wird nich gemacht, est ist und wird mit dem volke*” (Hukum itu tidak dibuat, tetapi tumbuh dan berkembang bersama masyarakat).

Latar belakang pendapat *savigny* di atas, timbul karena keyakinannya bahwa dunia yang terdiri dari bermacam-macam bangsa itu mempunyai



*volkgeist* (jiwa rakyat) yang berbeda-beda yang tampak dari perbedaan kebudayaan. Ekspresi itu juga tampak pada hukum yang sudah barang tentu berbeda pula pada setiap tempat dan waktu. Isi hukum yang bersumber dari pada jiwa rakyat itu ditentukan oleh pergaulan hidup manusia dari masa ke masa (sejarah). Hukum menurut pendapat Savigny berkembang dari suatu masyarakat yang sederhana yang pencerminannya tampak dalam tingkah laku semua individu kepada masyarakat yang modern dan kompleks di mana kesadaran hukum rakyat itu tampak pada apa yang diucapkan oleh para ahli hukumnya.

Di sisi lain menurut teori kontrak sosial berkembang dan dipengaruhi oleh pemikiran Jaman Pencerahan (*Enlightenment*) yang ditandai dengan rasionalisme, realisme, dan humanisme, yang menempatkan manusia sebagai pusat gerak dunia. Oleh karenanya, hukum mengikat masyarakat apabila diperjanjikan dan tercapainya tujuan hukum apabila sudah diperjanjikan. Sementara itu, Bagir Manan mengemukakan, bahwa dalam hukum positif akan lebih efektif apabila selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat yang merupakan cerminan nilai-nilai yang hidup di dalamnya, dan hukum harus dipandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan sosial, dan adalah tugas hukum untuk mengembangkan suatu kerangka yang dapat memenuhi kebutuhan sosial secara maksimal.

Terbentuknya norma hukum tersebut merupakan langkah dalam melakukan pembaharuan masyarakat yang melibatkan seluruh komponen guna mewujudkan ketertiban, keadilan, dan kepastian yang pada akhirnya semuanya harus mengarah pada kesejahteraan masyarakat atau dalam bahasa nenek moyang hukum mencerminkan gemah ripah loh jinawi, tata tentram kerta raharja. Tata tentram dapat dikatakan menghukumkan apa yang dianggap baik dalam masyarakat dan kerta raharja mengindikasikan



suatu perencanaan atau perakitan yang dicita-citakan<sup>43</sup> atau dalam Islam disebut dengan *Amar makruf* berarti hukum Islam digerakkan untuk dan merekayasa umat manusia menuju tujuan yang baik dan benar serta diridloi Allah SWT<sup>44</sup> atau dalam istilah Roscoe Pound adalah *law as a tool of social engineering* atau dengan perkataan lain, bahwa hukum merupakan sarana pembangunan (*a tool of development*), yakni hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum yang difungsikan sebagai alat (pengatur) atau sarana yang mengatur pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.

Di sisi lain, secara sosiologis budaya hukum sebagai nilai dan sikap yang merupakan pengikatan sistem substansial dan struktural di tengatengah budaya bangsa secara keseluruhan. Hal ini oleh Friedman dikemukakan bahwa budaya hukum tiada lain dari keseluruhan sikap masyarakat dan sistem nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat. Selanjutnya Friedmann menyebutkan, bahwa budaya hukum disebut sebagai bensinya motor keadilan (*the legal culture provides fuel for the motor of justice*).

Dengan demikian perlu dipahami juga bahwa tidak berarti apa yang ada pada saat ini dalam suatu masyarakat, akan menjadi nilai kehidupan pada masyarakat selanjutnya. Produk perundang-undangan tidak sekedar merekam keadaan seketika (*moment opname*). Masyarakat berubah, nilai-nilai pun berubah, kecenderungan dan harapan masyarakat harus dapat diprediksi dan terakumulasi dalam peraturan perundangundangan yang berorientasi masa depan. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu:



1. Teori Kekuasaan (*Machtstheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat.
2. Teori Pengakuan (*Annerkennungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

Berkaitan dengan hal tersebut, satu hal yang harus diingat bahwa kenyataan yang hidup dalam masyarakat sebagai dasar sosiologis harus termasuk pula kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukkan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam keadaan seketika (sekedar *moment opname*). Keadaan seperti itu akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat, bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah mengukuhkan kenyataan yang ada. Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Untuk itu, dalam menghadapi perubahan-perubahan sosial yang kian meningkatnya harapan jutaan warga masyarakat di negara-negara sedang berkembang, para ahli hukum tidak mungkin meneruskan cara-cara kajian dan cara pendekatannya menurut apa yang selama ini telah dilazimkan dan menyerahkan pemikiran tentang perubahan-perubahan sosial kepada para ahli politik dan ahli ekonomi semata.<sup>50</sup> Para ahli hukum juga harus ikut serta memikirkan dan membantu tindakantindakan untuk mengefektifkan hukum, tidak hanya untuk kepentingan-kepentingan pengawalan tertib-tertib sosial yang statistik dengan menjaga *status quo*, akan tetapi juga untuk ikut mendorong terjadinya perubahan-perubahan, namun perubahan-perubahan hendak dikontrol, karena itu juga berlangsung secara tertib dan teratur.



Campur tangan hukum yang semakin meluas ke dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat menyebabkan perkaiatannya dengan masalah-masalah sosial juga menjadi semakin intensip. Keadaan ini menyebabkan studi terhadap hukum harus memperhatikan pula hubungan antara tertib hukum dengan tertib sosial yang luas. Penetrasi yang semakin meluas ini juga mengundang timbulnya pertanyaan mengenai efektivitas pengaturan oleh hukum itu serta efek-efekt yang ditimbulkannya terhadap tingkah laku manusia, terhadap organisasi-organisasi di masyarakat. Pengaturan hukum yang membatasi dan menyalurkan berbagai kekuatan dan kepentingan di dalam masyarakat sekarang akan berhadap dengan kekuatan dan kepentingan yang terdapat di dalam masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, hukum sesungguhnya sudah melibatkan diri ke dalam medan percaturan politik.

Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa di satu pihak hukum berkepentingan dengan hasil yang akan diperolehnya melalui pengaturan itu dan oleh karenanya hukum harus paham tentang seluk beluk masalah yang diaturnya, sedangkan di pihak lain harus menyadari, bahwa faktor-faktor dan kekuatan-kekuatan di luar hukum akan memberikan beban pengaruhnya pula terhadap hukum serta proses bekerjanya.

Landasan yuridis adalah landasan hukum (*yuridische gelding*) yang menjadi dasar kewenangan (*bevoegdheid* atau *competentie*) pembuatan peraturan perundang-undangan. Apakah kewenangan seseorang pejabat atau lembaga/badan tertentu mempunyai dasar hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan atau tidak. Dasar hukum kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan sangat diperlukan. Tanpa disebutkan dalam peraturan perundangan sebagai landasan yuridis formal, seorang pejabat atau suatu lembaga/badan adalah tidak berwenang (*onbevoegdheid*) mengeluarkan peraturan.





Landasan yuridis formal tersebut akan dilihat secara hierarkis melalui teori *Stufenbau des Recht* atau *The Hierarchy of Law* yang berintikan, bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Teori ini di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 10 ayat (1) yang secara hierarkis diatur sebagai berikut: "Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah".

Dalam hierarki perundang-undangan, konstitusi dalam hal ini UUD 1945 menurut Hans kelsen menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, karena merupakan landasan bagi sistem hukum nasional. UUD 1945 merupakan hukum dasar yang secara *fundamental law* hanya memuat dasar-dasar aturan yang harus ditindaklanjuti melalui peraturan di bawahnya.

Berkenaan dengan pembentukan Peraturan Daerah tentang Pelayanan Bantuan Kepada Penduduk Tidak Mampu secara hierarkis pertama-tama harus memperhatikan kerangka berpikir tujuan dibuatnya Peraturan Daerah tersebut yang dapat dilekatkan dengan tujuan umum dalam UUD 1945. Di dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 disebutkan sebagai berikut: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan



sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Ketentuan tersebut merupakan landasan bagi arah politik hukum dalam pembangunan hukum nasional, sehingga sampai saat ini orang bertumpu pada kata “segenap bangsa” sebagai asas tentang persatuan seluruh bangsa Indonesia. Di samping itu, kata “melindungi” mengandung asas perlindungan (hukum) pada segenap bangsa Indonesia, tanpa kecuali. Artinya negara turut campur dan bertanggung jawab dalam upaya mengangkat harkat dan martabat manusia sebagai perwujudan perlindungan hukum<sup>58</sup> dalam melaksanakan kedaulatan rakyat.

Turut campurnya negara, karena Indonesia mengklaim sebagai negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Pengklaiman sebagai negara hukum apabila dicermati dan ditelusuri dari substansi Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 menandakan, bahwa model negara yang dianut Indonesia dalam ilmu hukum dikenal sebagai negara hukum dalam arti materiil atau diistilahkan dengan negara kesejahteraan (*welfare state*) atau Negara kemakmuran yang tercipta karena atas berkat rahmat serta ridha Allah Yang Maha Kuasa (*baladatul thayibatun warobun ghaffur*) dan dengan didorong oleh keinginan luhur bangsa untuk berkehidupan, kebangsaan yang bebas, merdeka berdasarkan suatu ketertiban menuju kesejahteraan demi terselenggaranya tujuan nasional.



Negara hukum dalam arti materiil yang dianut Indonesia memiliki konsekuensi, bahwa pemerintahan yang disusun diutamakan untuk kepentingan seluruh rakyat, sehingga negara memaksa untuk turut serta secara aktif dalam pergaulan sosial bagi semua orang agar tetap terpelihara. Oleh karena itu, pemerintahan dalam *welfare state* diberikan pekerjaan yang sangat luas, meliputi tugas menyelenggaraan kepentingan umum demi menjamin keadilan kepada warganya.

Apabila hal tersebut dilihat dari sudut sejarah hukum, bahwa Indonesia sebagai suatu bangsa yang memasuki negara kesejahteraan ditandai dengan berkembangnya hukum yang melindungi pihak yang lemah. Pada periode ini negara mulai memperhatikan perlindungan tenaga kerja dalam menyelenggarakan kemakmuran warganya untuk kepentingan seluruh rakyat dan negara, sehingga fungsi negara dan pemerintah makin luas, baik di bidang politik, ekonomi, sosial dan kultural. Hal ini tentu saja makin luas pula peranan Hukum Administrasi Negara di dalamnya untuk menciptakan Negara kesejahteraan dan sangat dominan, sehingga akhirnya menjadi *social service state*, sebab negara dibebani tugas servis publik.

Atas dasar tersebut, mamahami negara hukum Indonesia bukan hanya dari sisi perjanjian bermasyarakat (kontrak sosial), tatapi juga atas dasar fungsi manusia sebagai khalifah Allah SWT di bumi yang mengemban amanah-Nya. Oleh karena itu, peran pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan warga negara secara umum harus selalu memperhatikan dan melaksanakan *amar ma'ruf* dan *nahi munkar*.

Atas dasar itu, alinea keempat pembukaan UUD 1945, dikatakan: "... untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia ..." harus dimaknai, bahwa pemerintahan yang dimaksud adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perihal



pemerintah daerah ini secara konstitusional kewenangan pemerintah daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah= propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. (1) Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (2) Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. (3) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. (4) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. (5) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. (6) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

Ketentuan di atas merupakan landasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sehingga pemerintah berkewajiban untuk memberikan perlindungan kepada warga negaranya, salah satunya berkaitan dengan perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan dengan tanpa kecuali sebagaimana dituangkan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Tiap-tiap warga Negara bersamaan kedudukannya dan pemerintahan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintah tanpa kecuali”.



Kata “bersamaan kedudukannya” mengandung makna, bahwa setiap warga negara harus diperlakukan secara *equality before the law* dan “wajib menunjung tinggi hukum ... tanpa kecuali” dimaknai tidak membedakan-bedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial. Oleh karena itu, pelayanan bantuan hukum kepada penduduk tidak mampu juga harus dimaknai sebagai kewajiban negara untuk memberikan perlindungan kepada warga negaranya sebagai wujud pelaksanaan pemberian kedaulatan rakyat dan konsekuensi dari pengkalaiman Indonesia sebagai negara hukum kesejahteraan/kemakmuran yang korelasinya dengan Pasal 34 ayat (1) UUD 1945, bahwa: “Fakir miskin ... dipelihara oleh negara”. Apabila ada warga negara yang dikualifikasikan tidak mampu, baik secara ekonomi maupun melakukan perbuatan hukum sendiri karena tersangkut kasus hukum, Negara berkewajiban untuk memberikan perlindungan atas tindakan yang sewenang-wenang.

Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk melaksanakan kewenangannya yang merupakan pendelegasian kewenangan pemerintah pusat sebagaimana yang diatur oleh Pasal 10 Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan sebagai berikut: “(1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan



asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional; dan
6. agama.

(4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:

1. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
2. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
3. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/ atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan”.

Ketentuan di atas merupakan dasar timbulnya wewenang sebagai kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan masyarakat. Kekuasaan di sini dimaknai bersumber dari wewenang formal (*formal authority*) yang memberikan wewenang atau kekuasaan pada seseorang atau suatu pihak dalam suatu bidang tertentu. Kekuasaan terdapat di mana-mana, mulai dari organisasi terkecil hingga organisasi yang lebih besar, yaitu negara. Negara memiliki kekuasaan, yaitu dapat melaksanakan kehendaknya kepada para



warga negaranya dalam hal melaksanakan tugas yang diembannya. Kekuasaan negara dapat dibagi-bagi kepada instansi yang lebih rendah kedudukannya dan kekuasaan yang dimilikinya oleh Negara dinamakan kedaulatan.

Oleh karena itu, Pemerintahan Daerah sebagai organ Negara menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi, dan tugas pembantuan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 ditentukan menjadi urusan Pemerintah yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Keenam kewenangan pemerintah ini tidak didelegasikan kepada pemerintah daerah, salah satunya urusan yustisi sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Pasal 10 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 disebutkan sebagai berikut: “Mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan peraturan lain yang berskala nasional”.

Dalam penjelasan tersebut, kata “menetapkan kebijakan kehakiman” dapat ditafsirkan meliputi semua proses peradilan, baik di dalam peradilan maupun di luar peradilan, termasuk dalam proses bantuan hukum yang dinyatakan dalam Pasal 56 dan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai berikut: Pasal 56 berbunyi: “(1) Setiap orang yang bersangkutan perkara berhak memperoleh bantuan hukum. (2) Negara menanggung biaya perkara bagi pencari keadilan yang tidak



mampu”. Pasal 57 berbunyi: “(1) Pada setiap Pengadilan Negeri dibentuk pos bantuan hukum kepada pencari keadilan yang tidak mampu dalam memperoleh bantuan hukum. (2) Bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diberikan secara cuma-cuma pada semua tingkatan peradilan sampai pada putusan terhadap perkara tersebut telah memperoleh kekuatan hukum tetap. (3) Bantuan hukum dan pos bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Selanjutnya dipertegas dengan ketentuan Pasal 22 Undang- Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat yang menyatakan sebagai berikut: “(1) Advokat wajib memberikan bantuan hukum secara Cuma-cuma kepada pencari keadilan yang tidak mampu. (2) Ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara pemberian bantuan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah”. Ketentuan Pasal 56 dan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 dan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tersebut, ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2008 tentang Bantuan Hukum Secara Cuma-cuma. Di dalam Pasal 1 angka 3-nya dikemukakan sebagai berikut:

“Bantuan Hukum Secara Cuma-cuma adalah jasa hukum yang diberikan Advokat tanpa menerima pembayaran honorarium meliputi pemberian konsultasi hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela, dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan pencari keadilan yang tidak mampu”.

Selanjutnya dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2008 menyatakan, sebagai berikut: “(1) Advokat yang menolak bantuan hukum secara cuma-cuma dijatuhi sanksi oleh Organisasi Advokat. (2) Sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa : teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara dari profesinya selama 3 (tiga)





sampai dengan 12 (dua belas) bulan berturut-turut; atau pemberhentian tetap dari profesinya”.

Berdasarkan paparan di atas, dalam penetapan kebijakan kehakiman tidak delegasikan kepada Pemerintah Daerah dan menurut Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008 kewenangan kehakiman (yustisi) merupakan kewenangan pemerintah pusat. Hal ini diperkuat dengan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, bahwa kewenangan yustisi tidak merupakan bagian dari urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota.

Selanjutnya di dalam Pasal 136 Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 menyatakan, bahwa Peraturan Daerah yang dibuat oleh Kepala Daerah dengan mendapat persetujuan bersama DPRD dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, di samping merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah dan Peraturan Daerah tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian secara yuridis formal dalam tingkat kewenangannya, pembentukan Peraturan tentang Pelayanan Bantuan Hukum Kepada Penduduk Tindak Mampu bukan merupakan kewenangan Pemerintah Daerah dan dalam kacamata positivisme hukum, bahwa tiada hukum kecuali perintah penguasa sebagai hukum positif yang dibentuk secara formal (tertulis) yang oleh John Austin digolongkan sebagai hukum yang sebenarnya dengan memiliki 4 (empat) unsur, yaitu : perintah (*command*), sanksi (*sanction*), kewajiban (*duty*), kedaulatan (*sovereignty*).



Dalam hubungannya dengan dasar yuridis ini, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mencatat pula beberapa pendapat:

1. Hans Kelsen berpendapat, bahwa setiap kaidah hukum harus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Zevenberge berpendapat, bahwa setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya (*op de vereischte wijze is tot stand gekomen*).
3. Logemann, kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa) antara suatu kondisi dan akibatnya (*dwingend verband*).

Pandangan positivisme, hukum merupakan perintah penguasa yang berdaulat dan ditangkap sebagai aturan yuridis (bentuk yuridis), sementara mengenai isi atau materi hukum, bukan soal yang penting, karena merupakan bagian dari kajian ilmu lain, bukan wilayah kajian hukum. Ilmu hukum hanya berurusan dengan fakta, bahwa wilayah kajian hukum yang dibuat oleh negara dan karenanya harus dipatuhi, jika tidak siap menerima sanksi. Hukum, bukan persoalan adil tidak adil, dan juga bukan soal relevan atau tidak relevan, satu-satunya yang relevan jika berbicara tentang hukum adalah ada dan sah secara yuridis.

Kaum positivis yang normologis secara idiologis, bahwa dalam teori maupun praktiknya hukum itu akan dikonstruksikan dan dikelola sebagai suatu institusi yang netral (*neutrality of law*) dan mengidealkan hukum sebagai hasil positivisasi norma-norma yang telah disepakati berdasarkan prinsip *rule of law*, dipastikan akan mempunyai otoritas internal yang akan mengikat siapapun dari pihak manapun, tidak peduli kelas sosialnya. Oleh karenanya, hukum yang dipoitifkan itu karena merupakan hasil kesepakatan (baik yang terjadi di ruang publik sebagai undang-undang maupun di ruang privat sebagai kontrak), akan benarbenar bersifat netral dan akan dapat ditegakkan



oleh badan yudisial yang netral pula dalam posisinya sebagai suatu badan yang mandiri.

Secara empirikal sesualisme ditangkap sebagai logika formal yang merupakan kumpulan aturan, dan aturan itu secara faktual dibuat oleh penguasa yang sah, keberlakuannya dapat dipaksakan, dan hukum tidak lebih dari sekedar aturan-aturan formal dari negara. Oleh karenanya, disebut hukum karena mendapat bentuk positifnya dari institusi yang berwenang. Justifikasi hukum ada di segi formal-legalistiknya, baik sebagai wujud perintah penguasa (versi Austin) maupun derivasi *grundnorm* (versi kelsen). Logis kiranya, jika bagi aliran ini hal yang penting dalam mempelajari hukum adalah bentuk yuridisnya, bukan mutu isinya. Isi materi hukum merupakan bidang non yuridis yang dipelajari oleh disiplin ilmu lain.

Bentuk yuridis yang formal legalistik ini merupakan konsekuensi dianutnya sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law* yang prinsip dasarnya, bahwa hukum itu memperoleh kekuatan mengikat karena berupa peraturan yang berbentuk tertulis (misalnya undang-undang), bahkan ektrimnya lagi tersusun secara sistematis dalam kodifikasi. Kepastian hukum merupakan tujuan hukum, karena bentuk tertulis dan kepastian hukum dapat terwujud apabila segala tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup diatur dengan peraturan tertulis, sehingga dalam sistem hukum ini terkenal adagium yang berbunyi: "Tiada hukum selain undang-undang" atau dengan kata lain, hukum selalu diidentikan dengan undang-undang. Hakim dalam hal ini tidak bebas dalam menciptakan hukum baru, karena hakim hanya menerapkan dan menafsirkan peraturan yang ada berdasarkan wewenang yang ada padanya. Putusan hakim tidak mengikat umum tetapi hanya mengikat para pihak yang berperkara saja.

Sebagai sumber hukum utama dalam sistem hukum Eropa Kontinental adalah Undang-Undang yang dibentuk oleh DPR89 dan Peraturan Daerah



ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD,90 di samping peraturan-peraturan yang dipakai sebagai pegangan kekuasaan eksekutif yang dibuat olehnya berdasarkan kewenangannya dan kebiasaan-kebiasaan yang hidup dalam masyarakat yang tidak bertentangan dengan undang-undang diakui pula sebagai sumber hukum.

Berdasarkan hasil analisis maka tim pengkaji memetakan Perda dengan skala prioritas untuk dibahas dan disahkan dalam Sidang Tahun 2016 adalah sebagai berikut: Pertama, Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomo 7 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Pendidikan adalah sektor pembangunan yang penting. Data statistik menunjukkan bahwa Provinsi Jawa Barat adalah salah satu daerah memiliki angka putus sekolah tinggi. Seringkali putus sekolah disebabkan oleh rendahnya tingkat ekonomi, dimana antara pendidikan, perekonomian dan kesejahteraan memiliki kaitan yang saling mempengaruhi secara timbal balik. Pendidikan adalah salah satu urusan yang penyelenggaraannya diserahkan kepada Pemerintah Provinsi dan atau Pemerintah Kabupaten/ Kota. Seiring dengan terjadinya perubahan peraturan perundang - undangan yang mengatur tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu dari UU nomor 32 tahun 2004 menjadi UU nomor 23 tahun 2014, maka peraturan turunannya-pun akan mengalami penyesuaian tidak terkecuali peraturan pada bidang pendidikan.

Hingga saat ini, peraturan yang mengatur tentang pengelolaan pendidikan di Provinsi Jawa Barat diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat nomor 7 tahun 2008. Perda Provinsi Jawa Barat nomor 7 tahun 2008 ini mengacu penuh kepada Undang- undang nomor 32 tahun 2004. Sehubungan dengan berlakunya Undang - undang nomor 23 tahun 2014 maka dibutuhkan penyesuaian-penyesuaian pada peraturan daerah Provinsi



Jawa Barat yang baru tentang pengelolaan pendidikan. Selain didasarkan pada terjadinya perubahan pada Peraturan perundang - undangan yang lebih tinggi, revisi Perda Provinsi Jawa barat nomor 7 tahun 2008 juga dimaksudkan untuk mewujudkan penyelenggaraan pendidikan di Jawa Barat memenuhi ide, gagasan dan ketentuan sistem tata hukum sesuai dengan Undang - Undang nomor 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional serta peraturan lainnya yang terkait.

Revisi Perda Provinsi Jawa barat nomor 7 tahun 2008 diharapkan mampu mewujudkan penyelenggaraan pendidikan di Jawa barat benar – benar sesuai dengan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah, sehingga dapat menjawab berbagai persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara umum, dan penyelenggaraan pendidikan khususnya di Provinsi Jawa Barat. Sasaran dari revisi perda ini berkaitan dengan berbagai konteks yang terkandung dalam perda itu sendiri, yaitu : Penyusunan perda yang sesuai dengan ide dan gagasan pengembangan penyelenggaraan pendidikan di jawa barat serta meneuhi koridor system hokum nasional sehingga mampu melentur dan menyesuaikan dengan perkembangan waktu kedepan sehingga tidak menimbulkan masalah baru yang mengakibatkan perda ini di Judicial Review kemudian hari. Konteks berikutnya adalah konteks penyelenggaraan system pendidikan nasional yaitu mampu meningkatkan pemerataan dan perluasan akses pendidikan, meningkatkan mutu dan relevansi pendidikan serta tata kelola, akuntabilitas, citra pendidikan , peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan SDM masyarakat Jawa abarat secara keseluruhan. Kontekls yang terakhir yaitu mewujudkan tata kelola pemerintahan khususnya bidang pendidikan yang right sizing atau ramping struktur kaya fungsi sehingga mampu mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang efektif dan efisien.



Revisi perda akan memberi dampak positif terhadap penyelenggaraan pendidikan kedepan, manfaat ini tidak serta merta hanya kajian analisis belaka namun manfaat yang musti di capai. Pertama yaitu mewujudkan keteraturan penyelenggaraan pendidikan di Jawa barat yang sesuai dengan ketentuan perundang undangan nasional serta menghindari terjadinya tumpang tindih peraturan. Revisi perda ini nantinya akan mendorong peningkatan pelayanan publik dalam bidang pendidikan serta memacu partisipasi masyarakat untuk terjun dan ikut serta meningkatkan kualitas pendidikan di Jawa Barat sehingga mampu meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Barat. Revisi Perda juga akan mendorong pengembangan potensi dan sumber daya local yang ada di Jawa Barat sehingga mampu memunculkan keunggulan daerah guna pencapaian visi jangka panjang daerah.

Begitu juga naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi Jawa Barat menjadi Perseroan Terbatas/ Perusahaan Perseroan Daerah Pasca Reformasi tahun 1998, setiap pemerintah daerah diharapkan lebih mampu memandirikan daerahnya melalui pengelolaan potensi daerah masing masing. Berbagai Peraturan perundang-undangan mengamanatkan otonomi daerah dan penyerahan urusan pemerintahan pada tingkat daerah masing - masing dengan tujuan yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Setiap daerah diberikan kewenangan untuk membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) guna memaksimalkan potensi yang ada di masing masing daerah, baik potensi alam maupun potensi sumber daya manusia. Keberadaan BUMD pada setiap Pemerintah daerah diharapkan tidak hanya sebagai "pelenhkap penderitan" saja, melainkan mampu menjawab tantangan PAD yang semakin hatrus ditingkatkan setiap tahunnya. Pemerintah Provinsi Jawa barat sebagai salah



satu Provinsi yang memiliki potensi daerah yang sangat banyak. Mulai dari potensi sumber daya alam dan potensi sumber daya manusia hingga daya tarik kedaerahan yang dapat dikelola sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk merespon kebutuhan akan peningkatan Sumber PAD, Pemerintah Provinsi Jawa barat telah mendirikan Badan Usaha Milik Daerah yaitu Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata.

Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata merupakan Penggabungan dari 5 buah Perusahaan Daerah pada tahun 1999 melalui Perda Provinsi Jawa Barat nomor 1 tahun 1999. Seiring dengan berjalan waktu pada tahun 2010, melalui Perda nomor 19 tahun 2010 Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata meliputi 5 bidang usaha yaitu : 1) Properti, 2)Perdagangan, 3)Perbengkelan dan transportasi, 4) Perhotelan dan Kepariwisata, 5) Serta Jasa Lainnya. Laporan terakhir menunjukkan bahwa total pendapatan dari Perusahaan daerah jasa dan kepariwisataan yaitu sebesar Rp. 22.461.451.597,- dengan total nilai aset Rp. 779.437.836.900,-. Perutukan Aset 33% adalah di lokasi perdagangan, Kemudian 20 %-nya pertokoan dan perumahan kemudian jasa lainnya. Ini menggambarkan bahwa Aset Perusahaan Daerah Jasa dan kepariwisataan berada pada posisi strategis dan bernilai ekonomi sangat tinggi. Namun yang menjadi permasalahan adalah sebagian dari aset tersebut tidak memiliki kejelasan soal kontrak dan mekanisme kerjasama, tentunya kondisi ini mengakibatkan potensi kehilangan pendapatan yang sangat besar. Akibat dari kondisi tersebut tidak semua aset menghasilkan pendapatan pertahun bahkan Perusahaan Daerah Jasa dan kepariwisataan tidak memiliki data sebaran pendapatan dari masing masing aset tersebut.

Kondisi diatas diakibatkan Manajemen yang uruk dalam pengelolaan Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata. Sementara itu tantangan perekonomian kedepan kian pelik ditengah tengah persaingan global dan



perekonomian yang tengah masuk masa bangkit dari keterpurukan akibat krisis global. Disini lain, potensi yang dimiliki oleh Wilayah Provinsi Jawa Barat sangatlah besar, dan akan sangat sayang sekali jika berbagai potensi yang ada tidak teroptimalkan dengan sempurna. Adapun berbagai langkah yang dapat ditempuh adalah perbaikan Manajemen. Perbaikan di Manajemen sangat penting guna menciptakan efisiensi dan efektifitas dalam penyelenggaraan bisnis perusahaan. Langkah berikutnya adalah memilih strategi pengembangan melalui konsentrasi bidang bisnis guna meningkatkan efektivitas dan efisiensi bisnis, atau strategi yang kedua yaitu pengembangan bisnis diversifikasi dimana memiliki keunggulan merambah berbagai sektor sehingga jika satu sektor sedang melemah bisa dikuatkan oleh sektor yang lain. Berbagai potensi harus tetap di maksimalkan oleh BUMD Provinsi Jawa Barat, karena jangansampai Pemerintah Jawa Barat menjadi "ayam yang mati kelaparan ditengah lumbung padi, itik yang mati keahusan di tengah kolam. Sementara itu kondisi BUMD yang kurang sehat harus segera disehatkan serta dikembangkan melalui berbagai strategi pengembangan bisnis perusahaan. Bentuk badan hukum BUMD akan mempengaruhi kinerja BUMD Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata, maka sudah saatnya berpikir dan bertindak segera mengganti bentuk badan hukum BUMD Perusahaan Daerah jasa dan Kepariwisata Provinsi Jawa barat sebagai Langkah paling dasar dan pondasi dari penerapan strategi pengembangan berikutnya melalui Peraturan Daerah yang akan diusulkan.

Berdasarkan ajuan dari BP. Perda terkait analisis Kajian Raperda, maka teridentifikasi beberapa kajian Raperda sebagaimana berikut:

No	Kajian
1	Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Air Tanah;





2	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perizinan Terpadu;
3	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
4	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2013 tentang Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandar Udara Internasional Jawa Barat dan Kertajati <i>Aerocity</i> ;
5	Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi daerah Tingkat I Jawa Barat Menjadi Perseroan Terbatas/Perusahaan Perseroan Daerah;
6	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 23 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Jawa Barat pada PT. Bandar Udara Internasional Jawa Barat;
7	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara;
8	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perhubungan;
9	Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 26 Tahun 2001 tentang Pendirian PT. Jasa Sarana Jawa Barat;
10	Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 20 Tahun 2010 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Jawa Barat pada PT. Jasa Sarana Jawa Barat.



**MATRIK**  
**REVIEW NASKAH AKADEMIK RANPERDA PROPINSI JAWA BARAT**  
**TENTANG PERUBAHAN KEDUA PERDA TENTANG PENGELOLAAN AIR**  
**TANAH**

No.	ASPEK	NO Kode Kajian Raperda									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Pemenuhan Kebutuhan	X	X	X	X		X				
2	Tuntutan publik	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3	Dampak Bagi masyarakat/lingkungan	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4	Keadilan Sosial	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5	Pengkatan perndapatan	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6	Perubahan Fungsi Peraturan	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
7	Pembentukan Peraturan	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8	Kontradiktif Peraturan	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9	Peraturan teknis/detail	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
10	Isu Publik	X	X	X	X		X				
11	Kepentingan publik luas	X	X	X	X		X				
12	Tuntutan Publik	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Begitu juga dengan beberapa kajian lainnya memiliki beberapa pertimbangan.

No	PENTING DAN MENDESAK
1	Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Air Tanah;
2	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perizinan Terpadu;
3	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
4	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22



	Tahun 2013 tentang Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandar Udara Internasional Jawa Barat dan Kertajati <i>Aerocity</i> ;
5	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 23 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Jawa Barat pada PT. Bandar Udara Internasional Jawa Barat;
<b>No</b>	<b>PENTING TIDAK MENDESAK</b>
6	Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi daerah Tingkat I Jawa Barat Menjadi Perseroan Terbatas/Perusahaan Perseroan Daerah;
7	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara;
8	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perhubungan;
9	Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 26 Tahun 2001 tentang Pendirian PT. Jasa Sarana Jawa Barat;
10	Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 20 Tahun 2010 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Jawa Barat pada PT. Jasa Sarana Jawa Barat.

Dengan demikian, maka kajian Raperda berdasarkan 12 acuan indikator yang dianggap masuk ke kuadran I, II, III, dan IV adalah sebagai berikut:

	Mendesak	Tidak Mendesak
Penting	1,2,3,4,5	6,7,8,9,10
Tidak Penting	-	-



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1. Kesimpulan**

Berdasarkan analisa yang dilakukan oleh tim pengkaji terhadap 10 Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat maka dapat disimpulkan sebagai berikut: *Pertama*, kedudukan badan legislasi daerah sebagai alat kelengkapan DPRD di Provinsi Jawa Barat dituntut memiliki fungsi untuk menyusun rancangan program legislasi daerah. *Kedua*, salah satu fungsi penyusunan rancangan program legislasi daerah tersebut adalah menentukan prioritas rancangan perda sesuai dengan indikator yang dibuat beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD. Ketiga, BP Perda juga melakukan koordinasi dalam penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan Pemerintah daerah.

Dalam hal melakukan koordinasi antara DPRD dan Pemerintah daerah, maka BP Perda berupaya menyiapkan rancangan PERDA usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan; melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi rancangan PERDA yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, sebelum rancangan Perda tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD; memberikan pertimbangan terhadap rancangan Perda yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, di luar prioritas rancangan Perda tahun berjalan atau di luar rancangan Perda yang terdaftar dalam program legislasi daerah; melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan

Perda yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah; mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan



materi muatan rancangan Perda melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus; membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya. Dalam hal, melakukan penyusunan prioritas rancangan legislasi, Badan Legislasi daerah pada DPRD Provinsi Jawa Barat sudah memberikan akses yang baik bagi peran serta masyarakat untuk memberikan masukan terhadap draft rancangan perda yang dibuatnya.

Terkait dengan beberapa rancangan perda di DPRD Provinsi Jawa Barat, maka diperoleh beberapa analisis kajian dari beberapa kajian rancangan raperda, yakni sebagai berikut: *Pertama*, terdapat 4 (empat) kuadran yang menjadi bahan pertimbangan dalam penyusunan prioritas raperda ini, antara lain: Penting – Mendesak, Penting – Tidak Mendesak, Tidak Penting – Mendesak, Tidak Penting – Tidak Mendesak. Berikut adalah hasil analisis dari Kuadran I (kajian yang dianggap penting dan mendesak):



## KUADRAN SKALA PRIORITAS USULAN RAPERDA DPRD JAWA BARAT TAHUN 2016

	Mendesak	Tidak mendesak
<b>Penting</b>	<b>Kuadran I: Penting dan Mendesak</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Air Tanah;</li> <li>2. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perizinan Terpadu;</li> <li>3. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;</li> <li>4. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2013 tentang Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandar Udara Internasional Jawa Barat dan Kertajati Aerocity;</li> <li>5. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 23 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Jawa Barat pada PT. Bandar Udara Internasional Jawa Barat.</li> </ol>	<b>Kuadran II Penting dan Tidak Mendesak</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi daerah Tingkat I Jawa Barat Menjadi Perseroan Terbatas/Perusahaan Perseroan Daerah;</li> <li>2. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara;</li> <li>3. Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perhubungan;</li> <li>4. Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 26 Tahun 2001 tentang Pendirian PT. Jasa Sarana Jawa Barat;</li> <li>5. Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 20 Tahun 2010 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Jawa Barat pada PT. Jasa Sarana Jawa Barat.</li> </ol>
<b>Tidak Penting</b>	<b>Kuadran III: Tidak Penting dan Mendesak</b>  Tidak Ada	<b>Kuadran IV: Tidak Penting dan Tidak Mendesak</b>  Tidak ada



Berdasarkan analisa di atas, maka diperoleh hasil bahwa yang dianggap penting dan mendesak untuk dibahas dalam rapat dewan adalah sebagai berikut:

1	Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Air Tanah;
2	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Perizinan Terpadu;
3	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 7 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan;
4	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2013 tentang Badan Usaha Milik Daerah Pengelola Bandar Udara Internasional Jawa Barat dan Kertajati <i>Aerocity</i> ;
5	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 23 Tahun 2013 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Jawa Barat pada PT. Bandar Udara Internasional Jawa Barat;

Sementara untuk prioritas pembahasan di rapat dewan berikutnya adalah terkait dengan pembahasan kajian yang dianggap penting, namun tidak mendesak. Beberapa kajian yang dianggap penting namun tidak mendesak di antaranya adalah sebagai berikut:

1	Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Jasa dan Kepariwisata Provinsi daerah Tingkat I Jawa Barat Menjadi Perseroan Terbatas/Perusahaan Perseroan Daerah;
2	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batubara;
3	Perubahan atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perhubungan;
4	Perubahan Kedua atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor



	26 Tahun 2001 tentang Pendirian PT. Jasa Sarana Jawa Barat;
5	Perubahan Ketiga atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 20 Tahun 2010 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Jawa Barat pada PT. Jasa Sarana Jawa Barat.

## **5.2. Saran**

Saran yang dapat diberikan oleh tim pengkaji 10 Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat adalah sebagai berikut:

1. BP Perda perlu mempertimbangkan legislasi berbasis prioritas kebutuhan baik secara makro, meso, maupun mikro yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat.
2. Terkait dengan penyusunan skala prioritas pembahasan raperda, maka BP Perda perlu melibatkan berbagai elemen baik dari perguruan tinggi, organisasi, maupun masyarakat agar dalam penyusunan tersebut dapat lebih optimal.
3. Penyusunan skala prioritas perlu dilakukan melalui sebuah kajian yang mendalam baik secara riset scientific (ilmiah) maupun uji publik sehingga dapat mengakomodir kebutuhan publik.





## DAFTAR PUSTAKA

- Bagirmanan, 1992 “Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia”, Jakarta, Ind-Hill-Co.
- Budiman NPD Sinaga dan Jazim Hamidi, 2005 “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Sorotan”, Jakarta, PT. Tata Nusa.
- Dwiyanto Agus, 2008 “Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik”, Cetakan Ke Tiga, Yogyakarta, Gajah Mada University Press.
- Farida Maria Indrati Seprapto, 2007, “Ilmu Perundang-Undangan”, Jogyaakarta Kanisius.
- Farida Maria Indrati Soeprapto, 1998 “Ilmu Perundang-Undangan Dasar dan Pembentukannya”, Yogyakarta, Kanisius.
- Hidayat Ahmad, 2010, dalam artikel, “Transparansi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik”, Jakarta, PT. Refika Adimata.
- Hamidi Jazim dkk, 2011 “Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah Menggas Peraturan Daerah Yang Responsif dan Berkesinambungan”, Prestasi Pustaka, Jakarta.
- Muchlis dan Hamdi. 2001 “Good Governance dan Kebijakan Otonomi Daerah”, dalam Jurnal Otonomi Daerah 2001.



Pandji, 2009, “Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance”, Cetakan Ke Dua, Bandung PT. Refika Adimata.

Redaksi Explore Indonesia, 2008, “Menyongsong Pelaksanaan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP)”, <http://www.explore-indo.com/layanan-publik/48-layanan-publik/174-pelayanan-publik-bagian-1.html>.

Saldi Isra dan Suharizal (ed.), 2001, Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah, Anggrek Law Firm.

T.Y Galih., 2011“, *Public Service* dalam Teori dan Realita” <http://pustakaclicker.blogspot.com/2011/01/public-service-dalam-teori-dan-realita.html>, 2011.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

William C. Johnson, 1988, *Public Administration: Policy, Politics, and Practice*, Brown & Benchmark.

William N. Dunn, 2001, *Analisis Kebijakan Publik*, Muhajir Darwin (peny.) Hanindita, Yogyakarta.

Winarsih dan Ratminto, 2005, “Manajemen Pelayanan: Pengembangan Model Konseptual”, Penerapan Citizen’s Charter, dan Standar Pelayanan Minimal”, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.